



Christian Spahr ist Leiter des Medienprogramms Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Sofia.

VOM GEHEIMWISSEN ZUM ALLGEMEINGUT

DAS RECHT AUF INFORMATION IN SERBIEN UND BULGARIEN

Christian Spahr

Pressefreiheit ist ohne rechtliche Mindeststandards nicht denkbar. In modernen Demokratien ist sie mehr als nur eine allgemeine Garantie in der Verfassung. Es gehören Regelungen dazu, die die Umsetzung der Pressefreiheit im Alltag garantieren. Ein solcher Standard ist etwa, dass kein Journalist gezwungen werden darf, in seinem Namen eine andere Meinung als seine eigene zu veröffentlichen. Auch effiziente Regeln für die wirtschaftliche Transparenz von Medienunternehmen und gegen zu hohe Eigentumskonzentration sind wichtig, ebenso wie die Kennzeichnung bezahlter Inhalte.¹ Defizite in diesen Bereichen stören das Vertrauen in die Kontrollfunktion, die Medien gegenüber Politik und Wirtschaft ausüben sollen.

Eine ebenso wichtige Voraussetzung für die Arbeit freier Medien ist deren Recht auf Informationen vom Staat. Während Journalisten sich im Bereich der Privatwirtschaft oft auf ihr investigatives Geschick verlassen müssen, sollen sie Informationen von staatlichen Stellen nach festen Regeln und auf transparente Weise erhalten. Dabei müssen alle Medien gleich behandelt werden. Ein solches Recht ist in vielen Ländern bereits in den Mediengesetzen enthalten. Dennoch hat sich gezeigt, dass allgemeine Bestimmungen im Medienrecht nicht immer ein wirksamer Hebel für

1 | Vgl. u.a. Pressegesetz des Landes Brandenburg vom 13.05.1993 (GVBl Bbg I 1993, 162), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.06.2012 (GVBl Bbg I 2012, Nr. 27), u.a. unter: presserecht.de, http://presserecht.de/index.php?option=com_content&task=view&id=16&Itemid=27 [15.02.2014].

Journalisten sind. So können Ausnahmetatbestände, etwa Vorschriften über die Geheimhaltung, recht weit ausgelegt werden.

Zudem hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten das Verständnis etabliert, dass nicht nur besondere Berufsgruppen wie Journalisten einen weit gehenden Rechtsanspruch auf staatliche Informationen haben sollen. Die Idee einer bürgerorientierten Verwaltung und ein verändertes Dienstleistungsverständnis des Staates haben dazu geführt, dass in zahlreichen Staaten allgemeine Informationsfreiheitsgesetze (IFG) verabschiedet wurden, die für alle Bürger gelten. Während 1996 nur 20 Staaten ein Recht ihrer Bürger auf Informationen gesetzlich festgeschrieben hatten, waren es 2013 schon 95 Länder² mit zusammen über fünf Milliarden Einwohnern. Informationsfreiheitsgesetze sind ein wichtiges Mittel geworden, um die Beteiligung der Zivilgesellschaft an Debatten zu stärken, Bürger in die politische Meinungsbildung einzubeziehen und Entscheidungsprozesse transparent zu machen. Die Voraussetzungen dafür sind besser als je zuvor, weil neben rechtlichen Fortschritten auch die technische Entwicklung den Informationszugang vereinfacht. Viele Dokumente sind elektronisch verfügbar, zahlreiche Behörden veröffentlichen Informationen im Internet.³

- 2 | Access Info Europe, „RTI Rating Data Analysis Series: Overview of Results and Trends“, 28.09.2013, 7, <http://www.access-info.org/documents/Report.13.09.Overview-of-RTI-Rating.pdf> [15.02.2014].
- 3 | Auch in Deutschland musste Anfang 2006 das Amtsgeheimnis, ein etabliertes Eigeninteresse der Verwaltung, dem Jedermannsrecht des Informationsfreiheitsgesetzes weichen. Vgl. Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz, IFG), <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ifg/gesamt.pdf> [15.02.2014]. Pressevertreter können nun wählen, ob sie sich bei Auskunftsersuchen auf die Landespressegesetze stützen oder auf die Informationsfreiheitsgesetze von Bund und Ländern. Oft erweisen sich dabei die neueren Informationsfreiheitsgesetze als vorteilhaft. So enthält das IFG des Bundes, anders als die Pressegesetze, ein Recht auf Akteneinsicht. Investigative Journalisten sehen auch einen Vorteil darin, dass sie – etwa bei Recherchen zu Korruptionsfällen – als Bürger auftreten können und sich nicht als Journalisten ausweisen müssen. Vgl. Manfred Redelfs, „Sieben Gründe, warum das Informationsfreiheitsgesetz für Journalisten von Vorteil ist“, Netzwerk Recherche, <http://netzwerkrecherche.de/Infreiheitsgesetz-IFG/Was-bringt-das-IFG-Journalisten> [15.02.2014].

Zwischen 1995 und 2005 haben viele Länder Mittel- und Osteuropas Informationsfreiheitsgesetze eingeführt. Dort gibt es heute eine größere Zahl solcher Gesetze als in den westlichen Industrieländern.

In den postkommunistischen Staaten, in denen sich demokratische Standards erst etablieren mussten, haben die Informationsfreiheitsgesetze eine besondere Bedeutung.

Zwischen 1995 und 2005 haben viele mittel- und osteuropäische Länder Informationsfreiheitsgesetze eingeführt. In der Region gibt es heute eine größere Zahl solcher Gesetze als in den westlichen Industrieländern. In den Jahren nach der Wende sollten sie dazu beitragen, Politik transparenter zu machen und die Abkehr von der Allmacht des Staates zu begleiten. Regierungswissen war zuvor Geheimwissen und einer kleinen Elite vorbehalten gewesen. Die Zivilgesellschaft verlangte daher schon früh nach besserem Zugang zu staatlichen Informationen, ähnlich wie es in etablierten Demokratien die Praxis war.⁴

Systemwechsel, Demokratisierung und gesellschaftliche Öffnung haben viel zum Entstehen rechtlicher Standards für den Zugang zu Informationen beigetragen. Zumindest auf dem Papier haben die Transformationsländer damit Standards gesetzt: In den neuen Mitgliedstaaten des Europarats aus dem früheren Ostblock gebe es fortschrittliche Gesetze, heißt es bereits 2006 in einer Analyse der bei dem Thema Informationszugang führenden NGO Access Info Europe (AIE) mit Sitz in Madrid. Zudem zwangen Gerichtsurteile nach und nach die Regierungen zu mehr Offenheit, etwa in Bulgarien.⁵

INFORMATIONSFREIHEIT WIRD MENSCHENRECHT

Inzwischen ist das Recht auf Information (Right to Information, RTI) auf dem Weg zu einem anerkannten Menschenrecht. Es wurde von zahlreichen nationalen und internationalen Gerichten als solches gesehen und ist auch im EU-Recht verankert, etwa über Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und den Lissabon-Vertrag. Seine Ursprünge hat das Recht auf Information unter

4 | Vgl. Helen Darbshire, „A Right Emerges: The history of the right of access to information and its link with freedom of expression“, 11.01.2014, 3, per E-Mail an KAS-Mitarbeiterin Denica Zheleva, 28.01.2014.

5 | Helen Darbshire, „Access to Information: A fundamental right, a universal standard“, Access Info Europe, Briefing Paper, 17.01.2006, 3, <http://www.access-info.org/documents/files/access-convention-2006/06%2001%2017%20Access%20Info%20Europe%20Briefing%20Paper%201.pdf> [15.02.2014].

anderem in dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (VN-Zivilpakt), der 1966 abgeschlossen wurde und 1976 in Kraft trat. Artikel 19 garantiert die Freiheit der Informationsbeschaffung.⁶ Eine ältere und weiter gefasste Grundlage ist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 (Artikel 19). Als universeller Standard konkretisiert wird die Informationsfreiheit in der Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten vom 18. Juni 2009 (Tromsø-Konvention). Darin wird formuliert, wie Bürger auf amtliche Dokumente zugreifen können sollen, zudem wird eine gebührenfreie Akteneinsicht gefordert.⁷ Bisher haben erst sechs Staaten die von umfangreichen Diskussionen begleitete Tromsø-Konvention ratifiziert. Access Info Europe kritisiert, dass Deutschland und andere westeuropäische Länder der Konvention noch nicht beigetreten sind – im Unterschied zu jüngeren Demokratien wie Estland, Litauen und Serbien.⁸

Die Gesetze der neuen EU-Länder und Beitrittskandidaten sind teils fortschrittlicher, weil sie sich an neueren internationalen Standards orientieren. Bei ihrer Formulierung konnte aus Defiziten in anderen Ländern gelernt werden. Die weltweit besten Noten für sein Informationsfreiheitsgesetz hat das EU-Anwärterland Serbien bekommen – es steht im Ranking von AIE und dem kanadischen Centre for Law and Democracy auf Platz 1 von 95 analysierten Staaten.⁹ Das Balkanland kommt auf 135 von 150 Wertungspunkten, die nach Meinung der NGOs ein ideales Gesetz erreichen würde. Grundlage der Bewertung waren die bis 2013 international etablierten Kriterien. Dabei wurden die RTI-Gesetze nach bestimmten Aspekten untersucht. Diese sind etwa der Geltungsbereich des Gesetzes, erlaubte Ausnahmefälle, die Antragsverfahren, mögliche Einsprüche gegen Entscheidungen, Sanktionen bei Rechtsverletzungen sowie die Information der Bevölkerung über ihre Rechte.

6 | Auswärtiges Amt, „Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (BGBl. 1973 II 1553)“, <http://auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/360794/publicationFile/3613/IntZivilpakt.pdf> [15.02.2014].

7 | Europarat, „Council of Europe Convention on Access to Official Documents“, 18.06.2009, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm> [15.02.2014].

8 | Darbshire, Fn. 4, 13.

9 | Access Info Europe und Centre for Law and Democracy, „Global Right to Information Data. Country Data“, http://rti-rating.org/country_data.php [21.03.2014].

Während mehrere mittel- und osteuropäische Länder unter den Top 20 sind, verweist das Ranking von Access Info Europe viele westeuropäische Länder auf die untersten Plätze. AIE-Expertin Helen Darbshire sieht durch die Entwicklungen im postkommunistischen Raum positive Rückwirkungen auf den Westen. Nachdem der Westen demokratische Standards in den Osten übertragen habe, würden nun auch Standards aus dem Osten zurück übertragen.¹⁰ Die Autoren der Studie betonen allerdings, dass sie lediglich die Qualität der Gesetze bewerten, ausdrücklich nicht deren Umsetzung. Auch starke Gesetze könnten keine Offenheit garantieren, wenn sie nicht richtig angewandt würden. Dagegen könnten in Einzelfällen auch Länder mit schwachen Gesetzen überdurchschnittlich offen sein, wenn großer Wert auf die praktische Anwendung gelegt werde.

SERBIEN: BÜRGERBEAUFTRAGTER FÜR INFORMATIONSZUGANG

In Serbien, wo das Recht auf Information auch Verfassungsrang hat, wurde das Informationsfreiheitsgesetz im Jahr 2004 verabschiedet. Es gilt nicht nur wegen seiner großen Bandbreite an Anwendungsbereichen

Der Informationsfreiheitsbeauftragte in Serbien nimmt Bürgerbeschwerden entgegen, entscheidet binnen 30 Tagen über strittige Fälle und ist gegenüber Behörden weisungsberechtigt.

als modern, sondern vor allem auch, weil es einen Ombudsmann für die Bevölkerung vorsieht.¹¹ Der Informationsfreiheitsbeauftragte nimmt Bürgerbeschwerden entgegen, entscheidet binnen 30 Tagen über strittige Fälle und ist gegenüber Behörden weisungsberechtigt. Er stelle die älteste unabhängige Regulierungsbehörde des Landes dar und die Öffentlichkeit habe ihn als Partner erkannt, heißt es in einer Analyse von 2013.¹² Damit leistet der Informationsfreiheitsbeauftragte einen wichtigen Beitrag, um dem gesetzlichen Transparenzgebot Geltung zu verschaffen. Innerhalb von mehr als sieben Jahren wandten sich die Bürger mit über 15.000 Beschwerden an ihn.¹³ In

10 | Vgl. Darbshire, Fn. 4, 7.

11 | Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection.

12 | Vesna Petrović und Vladan Joksimović, *Human Rights in Serbia 2012*, Belgrade Centre for Human Rights, Belgrad, 2013, 46, <http://bgcentar.org.rs/bgcentar/eng-lat/wp-content/uploads/2013/12/Human-Rights-in-Serbia-2012.pdf> [15.02.2014].

13 | Bojana Barlovac, „Serbia’s Public Information Act Tops Global Ranking“, *Balkan Insight*, 22.02.2012, <http://balkaninsight.com/en/article/serbia-tops-global-ranking-of-public-information-act> [15.02.2014].

91 Prozent der Fälle ist die Vermittlung nach Angaben seines Büros erfolgreich.¹⁴ Die jährliche Zahl der Beschwerden hat auch in jüngster Zeit noch zugenommen. Serbischen Journalistenorganisationen zufolge sind die Aktivitäten des Bürgerbeauftragten vor allem bei investigativen Recherchen hilfreich.

Der aktuelle Amtsinhaber, Rodoljub Šabić, erhielt für seine Arbeit zahlreiche Auszeichnungen, etwa vom serbischen Journalistenverband, der OSZE, Stellen der Europäischen Union und anderen Institutionen.¹⁵ Šabić legt das Recht auf Information weit aus und unterstützte unter anderem eine Jugendinitiative für Menschenrechte, die vom serbischen Geheimdienst Auskunft über Abhörmaßnahmen verlangte. Geheimdienstinformationen sind in vielen Ländern auch über die Informationsfreiheitsgesetze nur schwer zu bekommen. Im konkreten Fall hatte erst eine Klage der NGO vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte Erfolg.¹⁶

Trotz des umfangreichen Geltungsbereichs des serbischen RTI-Gesetzes und der weithin gelobten Arbeit des Informationsfreiheitsbeauftragten gibt es auch Kritik. So bemängeln Menschenrechtler und Journalisten, dass manche Behörden selbst nach der Intervention des Bürgerbeauftragten die geforderten Informationen verweigern – ebenso wie fällige Strafzahlungen. Auch habe der Informationsbeauftragte nicht genug Unterstützung durch die Exekutive. Es fehle an ausreichenden Büroräumen, Geld und Personal.¹⁷ Zudem erstatte nur ein Viertel der Behörden dem Bürgerbeauftragten regelmäßig Bericht, heißt es in einer Studie des Belgrade Center for Security Policy (BCBP) und des Center for Investigative Reporting in Serbia (CINS).¹⁸

14 | Lt. Darstellung auf der Website des Informationsbeauftragten: Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection, „Rodoljub Šabić“, <http://poverenik.org.rs/en/o-nama/organization/90-Rodoljub%20Sabic.html> [15.02.2014].

15 | Ebd.

16 | Dirk Voorhoof, „Article 10 of the Convention includes the right of access to data held by an intelligence agency“, *Strasbourg Observers*, 08.07.2013, <http://strasbourgobservers.com/2013/07/08/article-10> [15.02.2014].

17 | Fn. 12, 49.

18 | Marko Milošević und Predrag Petrović, *Slobodan pristup informacijama od javnog značaja: teorija i praksa*, BCBP, Belgrad, 2013, http://bezbednost.org/upload/document/slobodan_pristup_informacijama.pdf [18.02.2014].



Rodoljub Šabić im April 2012: Der Bürgerbeauftragte für Informationszugang ist die älteste unabhängige Regulierungsbehörde in Serbien. | Quelle: Luka Knežević, SHARE Conference, flickr ©🇷🇸🇷🇸.

Gesetz gut, Umsetzung mäßig

In einer aktuellen Umfrage des KAS-Medienprogramms Südosteuropa unter serbischen Journalisten wird zwar die rechtliche Lage im Durchschnitt als gut bewertet (zwei auf einer Skala von eins bis fünf). Mit der Umsetzung sind die Medienvertreter aber weniger zufrieden. So wird die Bereitschaft von Regierung und Behörden, Informationen herauszugeben, nur als durchschnittlich bewertet (drei auf einer Skala von eins bis fünf). Hierbei gibt es kaum Unterschiede zwischen nationalen, regionalen und kommunalen Behörden. Alle Teilnehmer der Umfrage erklärten, sie hätten mindestens einmal Schwierigkeiten gehabt, auf gesetzlicher Basis Informationen zu bekommen. Da an der Erhebung überwiegend investigative Journalisten teilnahmen, kann das Ergebnis nicht die Erfahrungen aller Medienvertreter abbilden. In einer anderen Umfrage unter Chefredakteuren gab nur eine Minderheit an, dass ihnen Informationen von öffentlicher Bedeutung verweigert wurden.¹⁹ Dennoch wird deutlich, dass die Prinzipien Offenheit und Transparenz in vielen Behörden noch nicht gelebt

19 | Siehe Jovanka Matić et. al., *Serbian Media Scene vs. European Standards, Report based on Council of Europe's Indicators for Media in a Democracy*, Belgrad, 2012, 15, <http://civilrightsdefenders.org/files/Serbian-Media-Scene-VS-European-Standards.pdf> [16.02.2014].

werden. Dieser Meinung sind alle befragten Journalisten; zwei Drittel von ihnen haben allerdings bereits Verbesserungen beobachtet.

Die bei Behörden beliebten Gründe, Informationen zu verweigern, sind nach den Erfahrungen der Journalisten vielfältig. So berufen sich Ämter mitunter auf den Schutz persönlicher Daten oder auf „Geschäftsgeheimnisse“, etwa wenn es um Verträge mit Firmen geht. Manche staatlichen oder staatsnahen Organisationen bestreiten, dass sie den Status einer Behörde haben. Andere lehnen mit dem Hinweis auf Formfehler ab oder behaupten, sie seien nicht zuständig. In Einzelfällen scheinen Behörden auch wahrheitswidrig zu leugnen, dass sie die gewünschten Informationen haben, oder sie senden nur einen Teil des Materials. Des Öfteren scheint die gesetzliche Frist von 15 Tagen nicht eingehalten zu werden, was in einigen Fällen durch eine Überlastung oder fehlende Qualifizierung der Mitarbeiter begründet sein dürfte. Zudem wird in manchen Analysen bemängelt, dass Behörden nicht immer alle Medien gleich behandeln – mutmaßlich aus politischen Gründen. Die genannten Probleme sind freilich nicht alle typisch für Serbien oder Südosteuropa, einige der erwähnten Behördenaktiken werden auch von Journalisten in Deutschland kritisiert.²⁰

In manchen Analysen wird bemängelt, dass Behörden nicht immer alle Medien gleich behandeln – mutmaßlich aus politischen Gründen.

Weiteren Raum für Verbesserungen sehen die serbischen Medienvertreter auch bei der Gesetzgebung. So wünschen sich einige der Befragten bessere Sanktionsmöglichkeiten des Informationsfreiheitsbeauftragten. Zudem regen manche an, Strafen nicht nur gegen die betreffenden Behörden zu verhängen, die eine Geldbuße aus ihrem Budget bezahlen können, sondern gegen die Behördenleiter oder verantwortlichen Mitarbeiter. Ferner wünschen sich gerade

20 | Z.B. Meedia, „Wie Behörden Journalisten austricksen“, 30.06.2013, <http://meedia.de/2013/06/30/wie-behorden-journalisten-austricksen> [15.02.2014]; Manfred Redelfs, „Mehr Transparenz wagen – der schwierige Abschied vom Amtsgeheimnis“, Vortrag auf dem Symposium „Perspektiven der Informationsfreiheit“ des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit am 08.06.2011 in Berlin, Netzwerk Recherche, <http://netzwerkrecherche.de/Infofreiheitsgesetz-IFG/Transparenz-nur-fuer-Hartnaeckige/Mehr-Transparenz-wagen-der-schwierige-Abschied-vom-Amtsgeheimnis> [15.02.2014].

investigative Journalisten einen gesetzlichen Schutz von Whistleblowern. Die EU-Kommission hatte in ihrem Fortschrittsbericht für Serbien 2012 Defizite in diesem Punkt gesehen, entsprechende Initiativen des Bürgerbeauftragten scheiterten aber.²¹

BULGARIEN: EINGESCHRÄNKTE MEDIENFREIHEIT

Eine Monopolisierung im Zeitungssektor, fehlende gesetzliche Spielregeln und eine nur theoretische Selbstregulierung rufen in Bulgarien Kritiker auf den Plan.

Ein anderes größeres Balkanland, Bulgarien, hat derzeit wahrnehmbare Defizite in puncto Medienfreiheit. Eine Monopolisierung im Zeitungssektor, fehlende oder ineffiziente gesetzliche Spielregeln und eine nur theoretische Selbstregulierung rufen Kritiker auf den Plan. Ausländische Botschafter haben sich wiederholt besorgt geäußert, und die politische Instrumentalisierung der Printmedien war Gegenstand westlicher Presseberichte. Die Missstände im Mediensektor haben dazu geführt, dass das Land im neuesten Ranking zur Pressefreiheit von Reporter ohne Grenzen auf Platz 100 von 180 Staaten abgerutscht ist – der schlechteste Wert in der EU. Vor acht Jahren war Bulgarien noch auf Platz 35. In einer repräsentativen Meinungsumfrage des KAS-Medienprogramms glaubt nur jeder siebte Bulgare an die Unabhängigkeit der Medien.²²

Umweltbewegung beschleunigt RTI-Gesetze

Während ein Pressegesetz, das die Unabhängigkeit und Vielfalt der Medienlandschaft sichern hilft, nach wie vor fehlt, bekommt das bulgarische Informationsfreiheitsgesetz recht gute Noten.²³ Es liegt im RTI-Ranking von Access Info Europe auf Platz 39, also im oberen Durchschnitt,²⁴ und trat bereits im Jahr 2000 in Kraft. Die bulgarische Debatte über Informationsfreiheit lässt sich bis in die Zeit vor der politischen Wende zurückverfolgen. So entstand die Bewegung für ein Recht auf Information auch durch die Erfahrungen mit dem Reaktorunfall von Tschernobyl,²⁵ bei

21 | Petrović und Joksimović, Fn. 12, 51 ff.

22 | Christian Spahr, „Nur jeder siebte Bulgare hält Medien für frei. Studie im Auftrag des KAS-Medienprogramms“, KAS-Länderbericht, 04.02.2014, <http://kas.de/medien-europa/de/publications/36759> [15.02.2014].

23 | Englische offizielle Übersetzung: Access to Public Information Act.

24 | Fn. 9.

25 | Darbshire, Fn. 4, 6.

dem die Behörden in Bulgarien und anderen Ostblockländern das Informationsbedürfnis der Bevölkerung lange ignorierten. In Bulgarien etwa war 1989 die Bewegung *Eco-glasnost* aktiv,²⁶ aber auch in westeuropäischen Ländern erwies sich die Umweltbewegung später als Katalysator für die Entwicklung von RTI-Gesetzen. Maßgeblich trug die 1998 verabschiedete Aarhus-Konvention über den Zugang zu Informationen in Umweltangelegenheiten dazu bei.²⁷ Auch die 1996 gegründete, in Bulgarien führende NGO für Informationszugang, *Access to Information Programme* (AIP), hat ihre Wurzeln teilweise im Umweltbereich.

Alexander Kashumov, Rechtsexperte des AIP, sieht für Bulgarien die wesentlichen Voraussetzungen für einen guten Zugang zu staatlichen Informationen erfüllt.²⁸ Das Informationsfreiheitsgesetz wurde seit seiner Verabschiedung 2000 mehrmals verbessert. Besonders wichtig sei eine Änderung im Jahr 2008 gewesen, die den Geltungsbereich auf eine größere Zahl von Institutionen ausdehnte und eine Prüfung zur Interessenabwägung (*balancing of interests test*) vorschrieb. Dabei wird abgewogen, welches Rechtsgut im Einzelfall schwerer wiegt – der Datenschutz oder das Interesse der Öffentlichkeit. Mithilfe dieser Abwägung können auch normalerweise unzugängliche Daten freigegeben werden. Dennoch wünscht sich die NGO, die auch bulgarische Journalisten bei Recherchen unterstützt, weitere Verbesserungen. Zum einen gibt es, analog zu den serbischen Medienvertretern, die Forderung nach schärferen Sanktionen. Zum anderen fehle eine Regulierungsbehörde, wie sie in Serbien existiert. Zudem drängt Kashumov auf die Unterzeichnung der Tromsø-Konvention durch Bulgarien.²⁹

Das bulgarische Informationsfreiheitsgesetz wurde mehrmals verbessert. Besonders wichtig war eine Änderung im Jahr 2008, die eine Prüfung zur Interessenabwägung vorschrieb.

26 | Andrew Puddephatt, „Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws. The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom“, *Access to Information Working Paper Series*, Washington DC, 2009, 5.

27 | Übereinkommen der Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

28 | Interview mit KAS-Mitarbeiterin Denica Zheleva, 06.02.2014.
29 | Ebd.

Kontroverse um Stasi-Akten

Insgesamt zufrieden stellend ist die Rechtslage auch für die Aufarbeitung der kommunistischen Vergangenheit, zumindest seit 2006. Seither sind Akten der bulgarischen Staatssicherheit freier zugänglich, und die Daten ehemaliger Offiziere und Agenten fallen nicht unter den sonst üblichen Schutz persönlicher Daten. Der Parteichef der seit Mai 2013 regierenden Sozialisten hat zwischenzeitlich erwogen, die Stasiakten-Behörde dem Staatsarchiv einzugliedern. Dieses wird seit einigen Monaten von einem ehemaligen Stasi-Mitarbeiter geleitet. Aufgrund von Protesten aus der Bevölkerung wurde dieser Plan, der de facto ein Ende der Stasi-Aufarbeitung bedeutet hätte, nicht umgesetzt.



Demonstration junger Bulgaren in Sofia 2013: Ziele der Proteste waren mehr Transparenz in der Politik und eine stärkere Rolle der Zivilgesellschaft. | Quelle: © KAS Bulgarien.

Nicht nur in der Theorie, auch in der Praxis wurde der Zugang zu Informationen laut AIP über die Jahre einfacher. Allerdings kritisiert die Organisation, dass es nie einen starken politischen Willen gegeben habe, die Kultur der öffentlichen Verwaltung zu verändern – von Geheimhaltung hin zu Offenheit. Obwohl Bulgarien Mitglied der internationalen Initiative Open Government Partnership (OGP)³⁰

30 | Open Government Partnership, <http://opengovpartnership.org> [21.03.2014]. Die Initiative wurde maßgeblich von der US-Regierung ins Leben gerufen.

sei, würden die dort vertretenen Prinzipien nicht aktiv gefördert. Kashumov sieht den internationalen Dialog als wichtiges Element, um Verbesserungen herbeizuführen. Die Fortschrittsberichte der EU-Kommission, aber auch Äußerungen westlicher Botschafter würden Veränderungen hin zu mehr Demokratie unterstützen.³¹

Die Hartnäckigkeit von NGOs und investigativen Journalisten hat in den vergangenen Jahren maßgeblich dazu beigetragen, dass die bulgarischen Behörden auch sensible Informationen freigaben. In etlichen Fällen wurden die gewünschten Informationen zuerst verweigert. Auch in jüngster Zeit waren renommierte Journalisten mehrerer Medienarten davon betroffen. Zahlreiche Reporter mussten sich ihr Recht vor Gericht erkämpfen, oft mit Unterstützung des Access to Information Programme. In den strittigen Fällen geht es häufig um die Verwendung öffentlicher Mittel. Einer der bekannteren Prozesse bezog sich auf einen Beschaffungsvertrag des Staates mit dem Software-Hersteller Microsoft. Die Behörden hatten argumentiert, dass kommerzielle Verträge mit Dritten vertraulich seien, das Gericht sah das größtenteils anders.³² Weitere vor Gericht entschiedene Anfragen betrafen etwa die staatliche Parteienfinanzierung, an der Ausarbeitung von Gesetzen beteiligte Lobbyisten sowie Dienstleistungs- und Beraterverträge staatlicher Stellen.³³ Diese Beispiele belegen, dass sich das Informationsfreiheitsgesetz gerade auch für Recherchen über mögliche Korruption eignet.

In den strittigen Fällen im bulgarischen Medienrecht geht es häufig um die Verwendung öffentlicher Mittel. Einer der bekannteren Prozesse bezog sich auf einen Beschaffungsvertrag des Staates mit Microsoft.

31 | Im Juli 2013 hatten der deutsche und der französische Botschafter in einem gemeinsamen Zeitungskommentar gefordert, die Stimme der Zivilgesellschaft zu hören, Bürgerinteressen stärker zu berücksichtigen und Medienvielfalt zu garantieren. Die regierungskritischen Demonstranten in Sofia bedankten sich, indem sie die beiden Botschaftsgebäude in die Routen ihrer Protestmärsche einschlossen.

32 | Good Law and Practice, „Rosen Bosev (Capital Weekly) v. Director of the Government Information Service“, http://right2info.org/cases/plomino_documents/r2i-rosen-bosev-capital-weekly-v.-director-of-the-government-information-service [15.02.2014].

33 | Access to Information Programme Bulgaria, „Cases by Journalists“, <http://ati-journalists.net/en/cases/category.php> [15.02.2014].

JOURNALISTEN UND ZIVILGESELLSCHAFT NUTZEN INFORMATIONSFREIHEITSGESETZ

Von 150 Prozessen nach dem Informationsfreiheitsgesetz, die das AIP begleitet hat, entfallen 30 auf Journalisten. Medienvertreter sind somit eine wichtige Gruppe unter den Nutznießern in Bulgarien. Schon früh erkannten sie die Möglichkeiten, die mit dem Gesetz verbunden sind. In einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Market Links von 2008 sagten 94 Prozent der Journalisten, sie kennen ihr Recht auf Information. In der Gesamtbevölkerung lag der Wert bei immerhin 38 Prozent. Eine Mehrheit der Journalisten (81 Prozent) und auch der Bürger (62 Prozent) beklagte damals, das Recht auf Zugang zu Informationen werde in Bulgarien nicht respektiert.³⁴ Auch persönliche Rückmeldungen bulgarischer Journalisten an das KAS-Medienprogramm legen den Schluss nahe, dass zumindest bei investigativen Recherchen die Kooperationsbereitschaft der Behörden nach wie vor limitiert ist. Bulgarische Journalisten sehen sowohl die Rechtslage als auch die Praxis tendenziell kritischer als ihre serbischen Kollegen.

Rückmeldungen bulgarischer Journalisten legen den Schluss nahe, dass zumindest bei investigativen Recherchen die Kooperationsbereitschaft der Behörden nach wie vor limitiert ist.

Insgesamt wurden 2012 in Bulgarien mehr als 9.000 Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz gestellt, von denen vier Prozent abgelehnt wurden. In den meisten Fällen wurde voller Zugang gewährt. 56 Prozent der Anfragen kamen von Bürgern, weitere in etwa zu gleichen Teilen von Journalisten, Firmen und NGOs.³⁵ Trotz zu Recht kontrovers diskutierter Einzelfälle und begründeter Kritik von Journalisten lässt sich bilanzieren, dass sich das Gesetz in der Praxis etabliert hat. Allerdings veröffentlichen die Behörden nur selten von sich aus Hinweise für Bürger über die Möglichkeiten zur Akteneinsicht, obwohl sie dazu gesetzlich verpflichtet sind.

34 | Access to Information Programme Bulgaria, „Access to Information. Results. National Public Opinion Poll September-October 2008“, http://aip-bg.org/pdf/main%20results_ati_opinion%20poll.pdf [15.02.2014].

35 | Access to Information Programme Bulgaria, „Systematized data for the Access to Public Information Act Implementation. Based on Statistics from the Government Reports ‚The State of the Administration‘ 2001-2012, Bulgaria“, 08/2013, http://store.aip-bg.org/laws/APIA_Implementation_Data_Eng.pdf [15.02.2014].

Im Vergleich zu Deutschland fällt auf, dass Bürger in Bulgarien und Serbien die Informationsfreiheitsgesetze in großem Umfang nutzen. Besonders der Vergleich mit Bulgarien überrascht – den rund 9.000 Anfragen in dem Balkanland stehen nur etwa 6.000 pro Jahr in der Bundesrepublik gegenüber. Die Differenz wirkt noch größer, wenn man berücksichtigt, dass die bulgarische Bevölkerung elfmal kleiner ist. In Serbien befürchten einzelne Journalisten inzwischen, dass die hohe Zahl an Auskunftsersuchen die Behörden des Landes überfordern könnte. Für die Vielzahl von Anfragen bieten sich mehrere Erklärungen an: Zum einen ein nach wie vor hohes Misstrauen gegenüber staatlichen Stellen nach Jahrzehnten kommunistischer Herrschaft, aber auch ein größerer Nachholbedarf bei der Veröffentlichung staatlicher Informationen insgesamt. Zumindest in Bulgarien mag auch das geringe Vertrauen in die Unabhängigkeit und Kompetenz der Medien dazu beitragen, dass Bürger selbst bei Behörden nach Informationen fragen.

In Bulgarien mag auch das geringe Vertrauen in die Unabhängigkeit und Kompetenz der Medien dazu beitragen, dass Bürger selbst bei Behörden nach Informationen fragen.

ANSATZPUNKTE FÜR VERBESSERUNGEN

Um den Zugang zu staatlichen Informationen in Transformationsländern weiter zu fördern, bieten sich neben einem Feinschliff der Gesetze weitere Ansatzpunkte an. Oft ist Unwissenheit ein Hindernis dafür, die Bestimmungen zur Informationsfreiheit richtig zu nutzen und umzusetzen. Die rechtlichen Anforderungen an Behördenmitarbeiter sind hoch. Daher sind Expertenschulungen für alle Mitarbeiter angezeigt, die IFG-Anfragen beantworten müssen. In größeren Behörden kann es eine gute Wahl sein, die Anfragen bei speziell geschulten Beamten oder in einer besonderen Abteilung zu bündeln.³⁶

Für Journalisten sind Trainings zur optimalen Nutzung der RTI-Gesetze ebenfalls nützlich. Mehrere NGOs sowie internationale Organisationen wie die OSZE haben Medienvertretern auf dem Balkan entsprechende Seminare angeboten. Dabei ist es nicht nur sinnvoll, wenn Experten aus dem

36 | In Deutschland sind presserechtliche Auskunftsbegehren anders als IFG-Begehren verwaltungsgerichtliche Eilsachen, also im einstweiligen Verfügungsverfahren kurzfristig durchsetzbar. Dies wäre eine zusätzliche Option für die südosteuropäischen Länder.

jeweiligen Land oder Westeuropa zu Wort kommen. Auch der Erfahrungsaustausch innerhalb der Region bringt häufig wertvolle Anregungen.³⁷

Zur Qualifizierung von Journalisten eignen sich auch Handbücher mit praktischen Tipps zur Recherche, die möglichst kostenfrei und im Internet verfügbar sein sollten. Eine solche Hilfe ist das von Access Info Europe mit dem deutschen Journalistennetzwerk n-ost entwickelte 85-seitige *Legal Leaks Toolkit*, das inzwischen in sieben Sprachen vorliegt.³⁸ Auch für den Fall, dass Auskunftersuchen abgelehnt werden, benötigen Journalisten fachliche Unterstützung – oft, um ihr Ziel vor Gericht zu erreichen. Daher ist es ein großer Vorteil, wenn Journalistenverbände und spezielle NGOs wie das bulgarische Access to Information Programme Medienvertretern eine Rechtsberatung oder Beistand in Gerichtsverfahren gewähren.

Auch öffentlichkeitswirksame Aktionen der Zivilgesellschaft können helfen. Am International Right to Know Day wird unter anderem in Bulgarien auf die Informationsfreiheit hingewiesen.

Nicht zuletzt geht es darum, das Bewusstsein für das Recht auf Information weiter zu fördern. Dazu muss der Staat die Bürger noch stärker über ihre Rechte aufklären.

Aber auch öffentlichkeitswirksame Aktionen der Zivilgesellschaft können helfen. So gibt es etwa den International Right to Know Day, mit dem unter anderem in Bulgarien NGOs jedes Jahr am 28. September auf die Informationsfreiheit hinweisen.³⁹ Auch die Verleihung von Preisen an investigative Journalisten, die die RTI-Gesetze erfolgreich anwenden, kann die Aufmerksamkeit erhöhen.

Zu den schwierigsten Aufgaben zählt allerdings der Kulturwandel in den Amtsstuben, der noch nicht abgeschlossen ist – weder in Südosteuropa noch in anderen Teilen Europas. Offenheit und Transparenz können noch so detailliert geregelt werden, über den Erfolg in der Praxis entscheidet

37 | So hat das KAS-Medienprogramm Südosteuropa 2013 eine Informationsreise mazedonischer Journalisten nach Sofia unterstützt, die an Erfahrungen bulgarischer Experten und Medienvertreter interessiert waren.

38 | Unter anderem wurde das Standardwerk mit Unterstützung des KAS-Medienprogramms ins Bosnische, Kroatische und Serbische übersetzt. Vgl. Access Info Europe und n-ost, *Legal Leaks Toolkit*, <http://www.legalleaks.info/toolkit/download-toolkit.html> [21.03.2014].

39 | 28 September – International Right To Know Day, <http://righttoknowday.net/en> [07.03.2014].

der Konsens von Regierenden und Regierten. Hier gab es in den vergangenen zwei Jahrzehnten bereits große Fortschritte, und Journalisten haben durch ihre Recherchen und Berichte dazu wesentlich beigetragen.

Wissenschaftliche Mitarbeit: Denica Zheleva und Lina Rusch